Deutscher Bundestag **Drucksache 17/9473**
17. Wahlperiode 27. 04. 2012

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss)

a) zu dem Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann, Diana Golze, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 17/7220 (neu) –

Missbrauch von Werkverträgen verhindern – Lohndumping eindämmen

b) zu dem Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 17/7482 –

Leiharbeit und Werkverträge abgrenzen – Kontrollen verstärken

A. Problem

Werkverträge werden nach Darlegung beider antragstellenden Fraktionen von Unternehmen zunehmend missbraucht, um Löhne und Gehälter zu drücken. Bei vielen vermeintlichen Werkverträgen handele es sich tatsächlich um verdeckte Leiharbeit. Der Schaden für die Beschäftigten wie für die Sozialkassen sei beträchtlich. Um diese Praxis zu unterbinden, fehlten ausreichende gesetzliche Regelungen.

B. Lösung

Die Fraktion DIE LINKE. verlangt ein „Gesetz zur Verhinderung des Missbrauchs von Werkverträgen“, um Lohndrückerei u. a. durch Scheinwerkverträge zu verhindern. Dieses solle u. a. Vermutenstatbestände für das Vorliegen von Scheinwerkverträgen definieren. Im Betriebsverfassungsgesetz solle zudem ein § 92b die Mitbestimmung bei der Auftragsvergabe an Fremdfirmen regeln. Darüber hinaus müsse im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz zumindest das Prinzip „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ ohne Ausnahme festgeschrieben werden.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordert eine eindeutige und praxistaugliche Abgrenzung zwischen Leiharbeit und Werkverträgen im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG). Im Zweifel solle das Werksvertragsunternehmen nachweispflichtig sein. Eine originäre Prüfzuständigkeit solle künftig bei

der Finanzkontrolle Schwarzarbeit liegen. Zudem seien Informationsrechte der Betriebsräte in diesem Bereich im Betriebsverfassungsgesetz zu verankern.

Zu Buchstabe a

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 17/7220 (neu) mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, FDP und weiteren Stimmen aus der Fraktion der SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und weiteren Stimmen aus der Fraktion der SPD.

Zu Buchstabe b

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 17/7482 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen SPD und DIE LINKE.

C. Alternativen

Annahme des jeweiligen Antrags.

D. Kosten

Kostenrechnungen wurden nicht angestellt.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

a) den Antrag auf Drucksache 17/7220 (neu) abzulehnen;

b) den Antrag auf Drucksache 17/7482 abzulehnen.

Berlin, den 25. April 2012

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales

Katja Kipping	**Anette Kramme**
Vorsitzende	Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Anette Kramme

I. Verfahren

1. Überweisung

Der Antrag auf **Drucksache 17/7220 (neu)** ist in der 133. Sitzung des Deutschen Bundestages am 20. Oktober 2011 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung und an den Rechtsausschuss sowie den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie zur Mitberatung überwiesen worden.

Der Antrag auf **Drucksache 17/7482** ist in der 139. Sitzung des Deutschen Bundestages am 10. November 2011 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung und an den Rechtsausschuss sowie den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie zur Mitberatung überwiesen worden.

2. Voten der mitberatenden Ausschüsse

Zu Buchstabe a

Der **Rechtsausschuss** sowie der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** haben den Antrag auf Drucksache 17/7220 (neu) in ihren Sitzungen am 25. April 2012 beraten und gleichlautend mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dem Deutschen Bundestag die Ablehnung der Vorlage empfohlen.

Zu Buchstabe b

Der **Rechtsausschuss** sowie der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** haben den Antrag auf Drucksache 17/7482 in ihren Sitzungen am 25. April 2012 beraten und gleichlautend mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen SPD und DIE LINKE. dem Deutschen Bundestag die Ablehnung der Vorlage empfohlen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Zu Buchstabe a

Nach der Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes sehen die Antragsteller die Gefahr, dass Unternehmen vermehrt versuchten, auf Scheinwerkverträge und den Einsatz von Fremdfirmen (Outsourcing) auszuweichen. Sowohl Scheinwerkverträge wie auch echte Werkverträge unterlägen – anders als Leiharbeit – keinem Mindestlohn. Der Einsatz von Werkverträgen schade im Gegensatz zum Einsatz von Leiharbeit dem Image des Unternehmens nicht. Zudem bedürfe es keiner Tarifverträge (die dann wie im Fall der Tarifgemeinschaft Christlicher Gewerkschaften für Zeitarbeit und Personalserviceagenturen – CGZP – für ungültig erklärt werden), um vom Grundsatz der gleichen Entlohnung abweichen zu können. Um das Drücken von Löhnen zu unterbinden, fordern die Antragsteller ein „Gesetz zur Verhinderung des Missbrauchs von Werkverträgen“. Dafür schlagen sie Einzelregelungen vor. Darüber hinaus müsse im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz das Prinzip „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ vom ersten Tag an festgeschrieben werden.

Zu Buchstabe b

Immer mehr Unternehmen verlagern nach Analyse der Antragsteller Aufgaben über Werkverträge an Subunternehmen. Diese erledigten mit ihren Beschäftigten die gleichen Aufgaben wie ursprünglich die Stammbelegschaft mit dem einzigen Unterschied, dass den Beschäftigten weniger gezahlt werde. In einem Werkvertrag müsse aber u. a. ein konkret bestimmtes Ergebnis oder Werk vereinbart worden sein. Die Kriterien zur Abgrenzung seien nach höchstrichterlicher Rechtsprechung für das Vorliegen eines Werkvertrags nach § 631 des Bürgerlichen Gesetzbuchs maßgebend. In der Praxis verursachten die von den Gerichten entwickelten Kriterien Abgrenzungsprobleme. Umgehungen seien leicht möglich. Unklarheiten müssten daher durch den Gesetzgeber klargestellt werden.

Auch die erwartete Zunahme von Entsendungen nach Deutschland führe zu Handlungsbedarf, um Einnahmeausfälle für den Fiskus und die Sozialversicherungsträger zu vermeiden, die Rechte von entsandten Beschäftigten zu sichern und die Gefährdung von Arbeitsplätzen in Deutschland durch Lohndumping zu verhindern. Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) diene der Schaffung und Durchsetzung angemessener Mindestarbeitsbedingungen und der Gewährleistung eines fairen und funktionierenden Wettbewerbs. Um grenzüberschreitendes Lohndumping zu verhindern, müsse das AEntG für alle Branchen geöffnet werden. Allen Branchen müsse es möglich sein, spezifische Mindestlöhne zu vereinbaren. Gleichzeitig müsse das Verfahren der Allgemeinverbindlicherklärung im Tarifvertragsgesetz vereinfacht werden.

III. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales hat die Beratung der Anträge auf Drucksachen 17/7220 (neu) und 17/7482 in seiner 87. Sitzung am 25. Januar 2012 aufgenommen und die Durchführung einer öffentlichen Anhörung von Sachverständigen beschlossen. Diese fand in der 99. Sitzung am 23. April 2012 statt.

Die Teilnehmer der Anhörung haben schriftliche Stellungnahmen abgegeben, die in der Ausschussdrucksache 17(11)853 zusammengefasst sind.

Folgende Verbände, Institutionen und Einzelsachverständige haben an der Anhörung teilgenommen:

- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
- Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V.
- Handelsverband Deutschland e. V.
- Verband Instore und Logistik Services e. V.
- Interessenverband Deutscher Zeitarbeitsunternehmen e. V.

- Deutscher Gewerkschaftsbund
- Bundesagentur für Arbeit
- Prof. Dr. Raimund Waltermann, Bonn
- Prof. Franz-Josef Düwell, Weimar
- Jörg Spies, Stuttgart
- Jürgen Ulber, Darmstadt
- Frank Schmidt-Hullmann, Frankfurt am Main.

Die **Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände** lehnt die beiden Anträge mit der Begründung ab, dass die bestehenden rechtlichen Regelungen ausreichten. Die Nutzung sogenannter Scheinwerkverträge, bei denen tatsächlich Arbeitnehmerüberlassung vorliege, werde von der Rechtsordnung nicht akzeptiert. Eine solche rechtsmissbräuchliche Anwendung von Werkdienstleistungsverträgen könne entsprechend unterbunden werden. Die Sanktionen reichten aus, um Missbrauch zu verhindern, und schränkten gleichzeitig die rechtmäßige Nutzung von Werkdienstleistungen Dritter nicht ein. Für Arbeitnehmer der Werkdienstleister gelte selbstverständlich das gesamte Arbeits- und Tarifrecht. Die vorgeschlagene Einschränkung von Werkverträgen könne Beschäftigungschancen gefährden. Darüber hinaus wäre es unsystematisch und systemwidrig, dem Betriebsrat Mitwirkungsrechte zu gewähren, die den Mitwirkungsrechten bei der Eingliederung im Wege der Arbeitnehmerüberlassung entsprächen. Denn anders als bei der Zeitarbeit würden bei Werkverträgen Arbeitskräfte nicht in den Betrieb des Bestellers eingegliedert. Im Übrigen stellten die in den beiden vorliegenden Anträgen benannten Regelungsgebiete nur einen Ausschnitt der Nutzung von Werkverträgen in Deutschland dar.

Aus Sicht des **Zentralverbands des Deutschen Handwerks e. V.** besteht für die Anträge der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN kein Bedarf. Werkverträge spielten im Handwerk eine große Rolle, es gebe aber in diesem Bereich keine Hinweise auf die Existenz von „Scheinwerkverträgen“, noch seien solche im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen Handwerk und Industrie bekannt geworden. Dabei spielten auch die tarifvertraglichen Mindestlohnregelungen im Handwerk eine entscheidende Rolle. Die Vergabe von Aufträgen an Fremdfirmen über Werkverträge stelle ein unverzichtbares Instrument dar, um die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmern zu erhalten. Dies gelte insbesondere im Baugewerbe wegen des für diese Branche geltenden Verbots der Arbeitnehmerüberlassung. Betriebe des Bauhauptgewerbes seien daher besonders darauf angewiesen, Werkverträge mit Subunternehmern schließen zu können. Dies um so mehr, weil für baufremde Gewerke aufgrund des Verbots der Zeitarbeit im Baugewerbe keine Möglichkeit bestehe, sich Arbeitnehmer für diese Arbeiten von einer Zeitarbeitsfirma oder einem Betrieb außerhalb des Baugewerbes auszuleihen.

Nach Einschätzung des **Handelsverbands Deutschland e. V.** besteht kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Die bestehenden gesetzlichen Regelungen gegen den Missbrauch von Werkverträgen („Scheinwerkverträge“) reichten aus. Die gesetzlichen Vorgaben seien von den Unternehmen einzuhalten. Der Verband lehnt zudem einen gesetzlichen Eingriff in die unternehmerische Entscheidungsfreiheit bei der Vergabe von Werkverträgen ab. Es obliege den Firmen im Rahmen ihrer unternehmerischen Entscheidungsfreiheit zu entscheiden, ob sie bestimmte Tätigkeiten durch hoch spezialisierte Fremdfirmen ausführen ließen. Die Unternehmen folgten dabei der in der Privatwirtschaft wie bei öffentlichen Arbeitgebern vorhandenen Tendenz zum Auslagern von Tätigkeiten an Dienst- oder Werkvertragsunternehmen („Outsourcing“). Das sei in einer arbeitsteiligen Wirtschaft ein normaler Vorgang und führe wegen der Spezialisierung der Werkunternehmer zu Effizienzgewinnen. Dies sei auch deshalb sinnvoll, weil sich das Unternehmen damit auf sein Kerngeschäft konzentrieren könne. der Verband lehnt auch die im Detail vorgeschlagenen Änderungen ab.

Der **Verband Instore und Logistik Services e. V.** (ILS) sieht Werkverträge als elementare Grundlage einer arbeitsteiligen Wirtschaft und im Rahmen der unternehmerischen Entscheidungsfreiheit geschützt. Es bestehe deshalb kein Grund, Werkverträge per se zu kritisieren. Problematisch werde es nur, wenn sich hinter dem „Werkvertrag“ tatsächlich eine verdeckte Arbeitnehmerüberlassung oder Scheinselbständigkeit verstecke. Der ILS distanziere sich klar von einer solchen Praxis zur Umgehung gesetzlicher Schutzvorschriften. Hier gebe es aber schon ausreichende Sanktionsmöglichkeiten zur Bekämpfung des Missbrauchs. Zusätzliche gesetzgeberische Maßnahmen, wie in den Anträgen gefordert, seien überflüssig, unverhältnismäßig und sogar gefährlich für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft. Aufgrund des millionenfachen Einsatzes von Werkverträgen könnten Änderungen, wie z. B. eine gesetzliche Vermutung für Arbeitnehmerüberlassung oder eine Beweislastumkehr, allein schon wegen der entstehenden Rechtsunsicherheit weitreichende Folgen haben.

Der **Interessenverband Deutscher Zeitarbeitsunternehmen e. V.** (iGZ) hält für die Abgrenzung von Werkvertrag und Arbeitnehmerüberlassung die bestehenden gesetzlichen und durch höchstrichterliche Rechtsprechung konkretisierten Abgrenzungskriterien für ausreichend. Deshalb bedürfe es weder einer Vermutungsregelung zugunsten einer Vertragsform noch anderer gesetzlicher Klarstellungen, wie in beiden Anträgen gefordert. Bei Scheinwerkverträgen zur Umgehung sozialer Standards der Zeitarbeit handele es sich um ein rechtswidriges Verhalten. Es sei wichtig, dass die mit der Aufdeckung solcher Gebaren betraute Zollverwaltung (Finanzkontrolle Schwarzarbeit) mit Personal und Sachmitteln gut ausgestattet sei. Allerdings gebe es keine belastbaren Beweise für eine stärkere Umgehung der Zeitarbeit durch Werkverträge. Dennoch hätten die iGZ-Mitgliedsunternehmen ein Signal dafür gesetzt, dass Werkverträge, sofern sie von Personaldienstleistungsunternehmen zur Anwendung kämen, nicht dazu dienen dürften, die sozialen Standards in der Zeitarbeit zu unterlaufen. Man appelliere an den Gesetzgeber, dem Zuwachs von Werkverträgen zu Lasten der Zeitarbeit nicht durch restriktive gesetzliche Regulierungen der Zeitarbeit Vorschub zu leisten.

Der **Deutsche Gewerkschaftsbund** (DGB) unterstützt das Anliegen der beiden Anträge. Die Situationsbeschreibung im Vorspann der Anträge treffe weitgehend zu. Ziel des DGB sei es aber nicht, Werkverträge generell zu unterbinden. Sie könnten sinnvoll sein, um die Produktivität zu erhöhen. Unterbunden werden müssten sie aber, wenn es ausschließlich darum gehe, Löhne zu drücken und Risiken abzuwälzen. In diesem Fall sei das Werkvertragsunternehmen häufig weitgehend in den Produktionsablauf des Unternehmens einge-

bunden, ein eigenständiges Werk werde dann oft nur „zum Schein" konstruiert. Diese Fälle nähmen zu. Im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern sei der Arbeitsmarkt in Deutschland anfällig für „Umgehungstatbestände"; denn die Kontrollen seien gering, die gesetzliche Abgrenzung ungenau und die Lohnregulierung, vor allem im unteren Einkommensbereich, niedrig. Leiharbeit und Werkverträge seien deswegen bei Arbeitgebern beliebte Konstruktionen, um Risiken abzuwälzen und Löhne zu drücken. Dies setze die anderen Unternehmen unter Druck, die aus Wettbewerbsgründen dann ebenfalls zu diesen Praktiken übergingen. Hierdurch werde die soziale Sicherung untergraben und die Chancen der Beschäftigten auf existenzsichernde Löhne sänken. Derzeit fänden Kontrollen nur dann statt, wenn es konkrete Anhaltspunkte auf illegale Arbeitnehmerüberlassung gebe. Dabei liege es an den Beschäftigten selbst, den Behörden entsprechende Hinweise zu geben.

Die **Bundesagentur für Arbeit** verweist auf die Daten des IAB-Betriebspanels (IAB: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit). Der Anteil freier Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Werk- oder Dienstverträgen an der betrieblichen Gesamtbeschäftigung habe sich danach zwischen 2002 und 2011 von einem auf knapp zwei Prozent erhöht. Der Anteil der Betriebe, die Werkverträge einsetzten, sei von vier auf sieben Prozent gestiegen. Im selben Zeitraum habe sich die Zahl der im IAB-Betriebspanel erfassten freien Mitarbeiter von etwa 350 000 auf über 600 000 nahezu verdoppelt. Der Beschäftigtenanteil liege damit bei 1,7 Prozent. Auch der Anteil der Betriebe, die freie Mitarbeiter einsetzten, sei in diesem Zeitraum von vier auf über sieben Prozent gestiegen. Das seien rund 150 000 Betriebe, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf Basis eines Werk- oder Dienstvertrags beschäftigten. Hinweise auf einen deutlichen Anstieg individueller Werkverträge aufgrund der geänderten Arbeits- und Rahmenbedingungen in der Zeitarbeit ließen sich aber auf Basis der vorliegenden Analysen nicht erkennen. Verdrängungsprozesse zwischen freien Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit Werkverträgen und alternativen Beschäftigungsformen seien mit den vorliegenden Daten ebenfalls nicht nachweisbar.

Der **Sachverständige Prof. Dr. Raimund Waltermann**, Bonn, sieht einen Trend zu Werkvertragsgestaltung mit dem Ziel, Kosten zu senken und rechtlicher Regulierung auszuweichen. Die Lösung an der Schnittstelle von Leiharbeit und Werkverträgen zu suchen, erscheine aber wenig erfolgversprechend. Dies wäre nur teilweise zielführend. Die Schnittstelle lasse sich nicht durch Gesetzgebung erfolgreich regeln. Es bleibe bei einer durch die Rechtsprechung zu bewältigenden Auslegungsfrage. Das Hauptproblem niedriger Entgelte in Arbeitsbeziehungen würde nur zum Teil erfasst. Außerdem gälten sowohl im Einsatzbetrieb als auch im Betrieb des Werkunternehmers die gesetzlichen Anforderungen der betrieblichen Mitbestimmung. Die Tatbestände der Mitbestimmung in sozialen, personellen und wirtschaftlichen Angelegenheiten erfassten die wesentlichen Anliegen der betrieblichen Mitbestimmung auch im hier thematisierten Zusammenhang. Weiter lasse sich das Anliegen, die Verlagerung von Beschäftigung durch Werkvertragsgestaltung in Beschäftigung zu niedrigen Löhnen zu verhindern, durch einen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn so weit wie nötig erreichen. Ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn sei ohnehin erforderlich, um die mit dauerhafter Beschäftigung zu niedrigen Entgelten verbundene Verlagerung von Gegenwartsproblemen in das Steueraufkommen und die Gestaltungsfreiheiten der nächsten Generation zu unterbinden.

Der **Sachverständige Prof. Franz-Josef Düwell**, Weimar, bejaht angesichts der aktuellen Entwicklung die Notwendigkeit des gesetzlichen Einschreitens. IAB-Betriebspanel und beispielhafte Betriebsratsumfragen zeigten die Entwicklung hin zu mehr Werkverträgen. Die kurzfristig durch die Regulierung der Leiharbeit empfohlene Flucht in die Werkverträge werde den schon seit langem vorhandenen Trend zur Auslagerung betrieblicher Funktionen als Werkvertrags- und Dienstleistungen noch verstärken. Die Zahlen des IAB-Betriebspanels müssten absehbar um eine erhebliche Dunkelziffer nach oben korrigiert werden. Neben den vorliegenden Anträgen gebe es die Initiativen von Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz im Bundesrat gegen die Umgehung von Arbeitnehmerschutzrechten durch Werkverträge. Die beiden dem Bundestag vorliegenden Anträge zeigten u. a. ein großes Bedürfnis in der Praxis nach einer handhabbaren Abgrenzung im Hinblick darauf, was eine zulässige und was eine missbräuchliche Werkvertragsgestaltung sei. Das sei jedoch kein Sonderproblem der Abgrenzung des (Schein-)Werkvertrags, sondern betreffe den gesamten Bereich des drittbezogenen Arbeitseinsatzes von sogenannten Fremdfirmenarbeitnehmern, die auf der Grundlage von Werk-, Dienst- oder Geschäftsbesorgungsverträgen im Betrieb eines Arbeitgebers tätig würden. Der Gesetzgeber habe bisher vor der ihm nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung zugewiesene Regelungsaufgabe „gekniffen" Er sollte die Anregungen aus beiden Anträgen aufnehmen; denn nur durch eine widerlegbare Vermutung könne in der Praxis ein handhabbare Abgrenzung erfolgen. Diese Vermutung beschwere auch nicht redliche Arbeitgeber. Wer sich der zulässigen Form des Werk-, Dienst- oder Geschäftsbesorgungsvertrags bediene, könne auch nachweisen, dass der tatsächlich vollzogene Geschäftsinhalt dem entspreche, was als Überschrift über dem Vertrag gesetzt worden sei. Die sich weiter stellende Rechtsfrage sei allerdings, wem die Vermutung zugute komme. Hier sei noch nachzuarbeiten. Denn es gebe nur wenige Scheinwerksvertrags- oder Scheindienstvertragsarbeitnehmer, die zur Klage bereit seien.

Der **Sachverständige Jörg Spies**, Stuttgart, betont, dass vom Lohndumping gerade auch Hochqualifizierte betroffen seien. Das Beispiel der Daimler AG zeige: Dort seien 2 300 eigene AKR-Beschäftigte mit ganz normalen Entwicklungsaufträgen beschäftigt. Sie würden ergänzt durch 800 Mitarbeiter mit Werkvertrag. Darüber hinaus gebe es 760 eigene Entwickler, die ergänzt würden durch 200 Mitarbeiter aus 50 verschiedenen Unternehmen. Auf dem Betriebsgelände sei die Frage der Abgrenzung, und wie man so etwas kontrollieren solle, hoch spannend. Diese Daten stammten nicht vom Unternehmen, sondern seien von Betriebsräten in akribischer Arbeit über eineinhalb Jahre durch sogenannte Stubendurchgänge vor Ort gesammelt worden. Von daher sei die Diskussion, dass ein Werkvertrag genutzt werde, um Veränderungen herbeizuführen – die Kolleginnen und Kollegen verdienten zudem auch noch 40 Prozent weniger als die Daimler-Beschäftigten – hoch spannend. Was müsse sich also ändern? Nach § 80 Absatz 1 Nummer 8 müsse der Betriebsrat eigentlich alle Informationen vom Arbeitgeber

bekommen. Das geschehe aber nicht. Der Arbeitgeberverband wisse, warum nicht. Denn die Fachabteilung kaufe diese Kräfte über die zentralen Einkaufsstationen ein. Der Bereich human resources spiele dabei keine Rolle. Der Personalbereich wisse nicht, wer wann zu welchem Zweck auf dem Firmengelände unterwegs sei. Zur Novellierung stünden – aus der betrieblichen Praxis heraus – drei Elemente in Frage: einmal § 92 des Betriebsverfassungsgesetzes (BVerfG). Mit der Änderung müsse sichergestellt werden, dass die Betriebsräte auch über geplante Maßnahmen des Einkaufs von Kapazitäten mittels Werkvertrag zu informieren seien. Die zweite Frage sei die viel stärkere Variante der Ergänzung des § 99 BVerfG, weil nur so gewährleistet sei, dass im Endeffekt HR, also human resources im Betrieb, auch verpflichtet sei, tatsächlich Menschen zu benennen, die im Betrieb für einen Zeitraum oder die Entstehung eines Gewerkes eingesetzt würden. Beim Arbeitnehmerüberlassungsgesetz müsse eigentlich der Arbeitgeberverband ein ureigenes Interesse an mehr Klarheit haben. Denn das Risiko mit Scheinwerkverträgen entdeckt zu werden, sei in der jetzigen Konstellation groß.

Der **Sachverständige Jürgen Ulber**, Darmstadt, sieht die vorliegenden Anträge als geeignet an. Die vorgeschlagene gesetzliche Regelung von Vermutungstatbeständen, die bei dienst- und werkvertraglichen Formen der Fremdfirmenarbeit das Vorliegen von Arbeitnehmerüberlassung indizierten, seien geeignet, bestehende Rechtsunsicherheiten zu beseitigen. Dem bestehenden Missbrauch werde sich allerdings nur dann wirksam begegnen lassen, wenn sowohl das illegale Verhalten des Werkbestellers als auch des Werkunternehmers mit Sanktionen verbunden sei. Als solche kämen u. a. die uneingeschränkte Geltung des Gleichstellungsgrundsatzes gemäß § 10 Absatz 4 Satz 1 AÜG als auch die Fiktion eines Arbeitsverhältnisses zum Einsatzbetrieb analog § 10 Absatz 1 AÜG in Betracht.

Der **Sachverständige Frank Schmidt-Hullmann**, Frankfurt am Main, sieht beide Anträge mit guten Ansätzen, um die Zunahme des Missbrauches von Werkverträgen anstelle von Leiharbeit zu bremsen. Sie deckten aber nur einen Teil des Problems ab, weil der für viele Branchen relevante Bereich des Missbrauchs von Werkverträgen im Rahmen der Scheinselbständigkeit ausgeklammert bleibe. Für das ebenfalls reale Problem der Ausgliederung von Tätigkeiten im Rahmen echter Werkverträge innerhalb von Unternehmensgruppen, um Mitbestimmungsregelungen zu umgehen oder die bisher gezahlten Tariflöhne durch Anwendung anderer Tarife, von Mindest- statt Tariflöhnen und/oder Nichtgebundenheit an Tarife unterlaufen zu können, enthielten beide Anträge noch keine hinreichend wirksamen Ansätze. Als erster Schritt wären beide Anträge mit Ergänzungen bzw. Abänderungen tauglich.

Weitere Einzelheiten können der Ausschussdrucksache 17(11)853 entnommen werden.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat die Beratungen über die Anträge auf Drucksachen 17/7220 (neu) und 17/7482 in seiner 101. Sitzung am 25. April 2012 abgeschlossen und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, FDP und weiteren Stimmen aus der Fraktion der SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und weiteren Stimmen aus der Fraktion der SPD die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 17/7220 (neu) empfohlen. Der Ausschuss hat zudem mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen SPD und DIE LINKE. die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 17/7482 empfohlen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** betonte, dass die unterstellte rasante Zunahme der missbräuchlichen Nutzung von Werkverträgen nicht bewiesen worden sei. Das gelte auch für die Verdrängung von Stammbelegschaft durch sogenannte Scheinwerkverträge. Belege habe letztlich auch der DGB nicht vorgelegt. Unabhängig davon habe die Mehrheit der Sachverständigen keinen gesetzlichen Handlungsbedarf gesehen. Bereits heute seien Personaldienstleistungen unter dem Deckmantel eines Werkvertrages illegale Zeitarbeit. Die problematisierte Abgrenzungsfrage zwischen Arbeitsvertrag und Werkvertrag sei nicht neu. Dazu habe die Rechtsprechung einen Katalog sachgerechter Kriterien entwickelt. Auch bei einer Gesetzesänderung müssten Behörden und Gerichte eine Einzelfallbewertung vornehmen. Prüfungen in den Unternehmen seien heute schon beim Verdacht auf das Vorliegen von Scheinwerkverträgen möglich. Im Übrigen könne jeder Arbeitnehmer eine Statusfeststellung bei der Deutschen Rentenversicherung beantragen. Bei Feststellung eines Scheinwerkvertrages trage der Arbeitgeber das Risiko, allein die gesamten fälligen Sozialbeiträge nachzahlen zu müssen.

Die **Fraktion der SPD** erinnerte daran, dass die Debatte über die Verdrängung von Stammbelegschaften durch Leiharbeit ähnlich begonnen habe. Die Situation mit Werk- und Dienstverträgen jetzt sei dem durchaus vergleichbar. Gewerkschaftsvertreter berichteten übereinstimmend aus den Betrieben über Lohndumping mit Scheinwerkverträgen in großem Umfang. Darüber hinaus werde die betriebliche Mitbestimmung in diesem Bereich untergraben. Man müsse differenzieren zwischen echten Verträgen, die Werk-, Dienst- und Geschäftsbesorgungsverträge betreffen, und Scheinverträgen. Es wäre ein Leichtes, durch Untersuchungen entsprechendes Datenmaterial zu beschaffen. Es stimme auch nicht, dass bereits hinreichend Handlungsmöglichkeiten gegen Scheinwerkverträge bestünden. Zwar gebe es circa 30 Abgrenzungskriterien für Leiharbeit und Werkverträge. Der Gesetzgeber müsse u. a. klären, auf welche es denn ankomme. Die Handlungsmöglichkeiten der Betriebsräte und der Kontrollbehörden reichten derzeit keineswegs aus. Den vorliegenden Anträgen könne die Fraktion der SPD dennoch nicht zustimmen, da die Ausgestaltung in wichtigen Punkten nicht treffe.

Die **Fraktion der FDP** kritisierte, dass die beiden Oppositionsfraktionen mit dem Generalangriff auf Werkverträge in ihren Anträgen „das Kind mit dem Bade ausschütteten“. Dieser Angriff ziele auf den Kern der arbeitsteiligen Wirtschaft. Löhne in Zulieferbetrieben müssten zudem nicht notwendigerweise niedriger ausfallen als im Auftrag gebenden Unternehmen. Da gelte es nach den Gegebenheiten in den einzelnen Branchen zu differenzieren. Die Auslagerung von Teilen des Produktionsprozesses an spezialisierte Fir-

men sichere Qualität sowie Effizienz und senke die Kosten. Die vorgeschlagene Beweislastumkehr würde die Axt an diese Praxis legen. Auch die Vermutensregelung würde unnötig viel Bürokratie erzeugen.

Die **Fraktion DIE LINKE.** führte an, dass gesetzlicher Handlungsbedarf von allen Arbeitnehmervertretern eingefordert werde. Eigentlich wisse jeder um die Probleme bei der Abgrenzung von Werkverträgen. Es finde massenhaft Lohndumping mit Scheinwerkverträgen statt. Tarifverträge und Mindestlöhne würden unterlaufen. Es gebe bereits Unternehmensberater, die sich darauf spezialisiert hätten, zu dieser Unterbietung zu beraten. Auch die betriebliche Mitbestimmung werde durch diese Art der Auslagerung unterminiert. Die vorgeschlagene Umkehr der Beweislast würde zur Lösung dieser Probleme beitragen, die andernfalls stetig anwachsen würden. Im Übrigen gebe es zu diesem Thema keine repräsentativen Zahlen, weil die offizielle Statistik vor einigen Jahren entsprechend geändert worden sei. Zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN werde man sich der Stimme enthalten, weil er zwar in die richtige Richtung ziele, aber in Einzelfragen nicht weit genug reiche. So biete ein Mindestlohn den Beschäftigten bei Ausgliederung zu wenig Perspektive. Nötig sei hier „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ und eine Ausweitung der Mitbestimmung.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** verwies darauf, dass alle Arbeitnehmervertreter in diesem Bereich gesetzgeberischen Handlungsbedarf sähen. Scheinwerkverträge führten zu Tarifflucht, Lohndumping und der Flucht aus der betrieblichen Mitbestimmung. Die unternehmerische Freiheit müsse im Fall von Lohndumping begrenzt werden. Es sei problematisch, wenn Unternehmen eigene Beschäftigte durch Werkvertragsnehmer ersetzten. Die Konkurrenzsituation werde über die Löhne und Arbeitsbedingungen ausgetragen. Auch die Verleiher wollten an dem Verleih verdienen. Letztlich bleibe immer weniger Geld für die Beschäftigten. Alle wüssten um die rechtlichen Schwachstellen bei der Abgrenzung von Leiharbeit und Werkverträgen. Die Beweislastumkehr sei wichtig, da die Arbeitnehmerseite oft Scheinwerkverträge nicht beweisen könne. Unverzichtbar seien auch stärkere Befugnisse der Finanzkontrolle Schwarzarbeit sowie eine Statistik über diesen Bereich.

Berlin, den 25. April 2012

Anette Kramme
Berichterstatterin

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333